

УДК 354:37.088.2, Мороз Владимир Михайлович, доктор наук
государственного управления, доцент

Национальный технический университет

«Харьковский политехнический институт», Харьков, Украина

Мороз Светлана Анатольевна, соискатель

Национальный университет гражданской защиты, Харьков, Украина

Структура высшего учебного заведения как объект государственного управления

Аннотация: в статье представлены результаты критического анализа содержания категории «структура», на основании которых сформулировано авторское определение категории «структура ВУЗа». В статье рассмотрены вопросы места и роли государства в структуризации элементов ВУЗа. Кроме того, статья содержит выводы относительно компетенции государства в формировании структуры ВУЗов, а также приоритетности используемых при этом методов.

Ключевые слова: структура; система; структура ВУЗа; эффективность структуры; государственное управление, механизмы государственного управления; объекты государственного управления, структуризация элементов.

Современный уровень развития научной экономической и государственно-управленческой научной мысли не предполагает единого подхода к определению перечня объектов государственного управления. Каждая из наук социально-гуманитарного, управленческого и экономического блока, исходя из предмета своего внимания, определяет те или иные акценты в исследовании этой сложной по содержанию и многогранной по своему проявлению проблематики. Не вступая в дискуссию относительно содержания отдельных научных изысканий в определении перечня объектов государственного управления, ограничимся анализом лишь некоторых из них. Данное направление в организации нашего научного поиска является важным элементом познавательного процесса в контексте понимания места системы высшего учебного заведения и ее элементов среди всего многообразия объектов государственного управления. По мнению Б.А. Райзберга «совокупность объектов, попадающих в сферу воздействия со стороны государства, его аппарата, находящихся в зоне его управления, регулирования, столь велика, что мало отличается от всего того сущего в мире, что управляется людьми, обществом. Иначе говоря, государство в той или иной степени, прямо или косвенно распространяет свои бразды правления на все значимые объекты, процессы, отношения, доступные управленческому влиянию» [1, 49 стр.]. Такая позиция ученого дает основание для рассмотрения практически любого феномена (продукта) социального действия человека (общества) в качестве одного из объектов государственного управления. С целью конкретизации (персонализации) объектов государственного управления Б.А. Райзберг предпринял попытку разделить эти объекты на классификационные группы.

Среди объектов предметно-осознаваемых ценностей, ученый выделил в том числе и имущественные объекты государственного и негосударственного сектора, что в сочетании с другим элементом данной классификации в виде человеческого потенциала, дает все основания для рассмотрения ВУЗа, а следовательно и его основных подсистем, на уровне объекта государственного управления. Коллектив авторов во главе с Г.С. Одинцовой к объектам государственного управления относит «общество в целом, административно-территориальные образования, процессы, отношения в различных областях, сферах деятельности, организации, коллективы, отдельного человека» т.е. объекты на которых сосредоточена «направляющая, организующая и контролирующая деятельность соответствующих субъектов управления» [2, 487 стр.]. Безусловно, что в контексте выше представленной формулировки феномен ВУЗа может быть рассмотрен на уровне одного из объектов государственного управления. Во первых, ВУЗ является «организацией и коллективом», а во вторых, ВУЗ позиционирует на уровне основного элемента сферы высшего образования, а следовательно на нем сосредоточена «направляющая, организующая ... деятельность» субъектов государственного управления. В свою очередь, С.Н. Домбровская не только обращает внимание на возможность рассмотрения ВУЗа на уровне объекта государственного управления, а и определяет его структуру (структурные подразделения) в качестве одного из непосредственных объектов, воздействие органов государственного управления на который, может обеспечить повышение качества функционирования системы высшего образования [3, 4 стр.]. Содержание последнего тезиса является наиболее важным акцентом в контексте предмета нашего научного исследования.

Рассмотрение вопроса структуры ВУЗа требует понимания содержания базовых категорий, среди которых категория «структура» имеет определяющую значимость. Сложность рассмотрения данной категории определяется ее содержательной близостью с категорией «система», что создает предпосылки к отождествлению этих понятий. Напомним, что под системой как правило, понимают «отграниченное множество взаимодействующих элементов» [4, 43 стр.]. Таким образом, элемент рассматривается на уровне базовой единицы или неразложимого компонента системы. Основным (критериальным) свойством элемента является его обязательное участие в создании (структурировании) системы. Скорее всего, именно участие категории элемента в определении содержания системы и структуры является основанием для их отождествления. По мнению П.В. Алексеева и А.В. Панина структура представляет собой «совокупность устойчивых отношений и закономерных связей между элементами» [5, 463 стр.]. По мнению ученых, структура характеризуется, с одной стороны, общей организацией элементов и их пространственным расположением, а с другой – связями между элементами системы и этапами ее развития. Следует обратить внимание на тот факт, что среди закономерных связей структуры, наиболее значимыми, с точки зрения содержания процесса системообразования, являются интегрирующие связи. Реализация этих связей определяет качество интегрированности элементов, а следовательно, и качество

самой системы. Содержание этого тезиса является предметом для дискуссии вокруг вопроса определения значимости качества элементов, а также объединяющих их связей, для качества системы как продукта их диалектического единства. Например, представители школы структурно-функционального анализа сходятся во мнении, что для качества системы в целом, наиболее ценными являются качества функциональных связей между элементами. В противовес представленному выше научно-философскому подходу к качеству систем, существует принципиально противоположная точка зрения, в основу которой положена гипотеза относительно определяющей значимости качества системных элементов. Не вступая в дискуссию относительно научных позиций представителей каждой из научных школ, можем констатировать факт важности структуры системы организации для ее качества. Таким образом, профессиональное участие субъектов государственного управления в решении вопросов структурирования ВУЗа, равно как и в решении вопросов построения его системы (определение совокупности элементов), может обеспечить изменение качества как непосредственно системы ВУЗа, так и системы высшего образования в целом.

Возвращаясь к предмету нашего научного исследования, считаем необходимым, обратить внимание на точку зрения Б.З. Мильнера относительно содержания категории «структура организации». По мнению ученого структура организации – это «фиксированные взаимосвязи, которые существуют между подразделениями и работниками организации» [6, 109 стр.]. По мнению Б.З. Мильнера, структура организации может быть рассмотрена как установленная схема взаимодействия и координации технологических и человеческих элементов. Таким образом, структура или схема ВУЗа отображает состав структурных линейных и функциональных подразделений (факультетов, кафедр, отделов, лабораторий и т.д.) в единстве с их взаимосвязями (связями). Возникает вопрос относительно условий эффективности построения и функционирования структуры ВУЗа, а также месте и роли субъектов государственного управления в решении соответствующего вопроса.

Во-первых, в контексте теории организации, решение вопросов построения структуры организации, как правило, находится в компетенции руководителя (менеджера высшего уровня административной иерархии). Такой акцент на компетенции менеджмента, с нашей точки зрения, подчеркивает своеобразную отстраненность собственника средств производства (собственника организации) от участия в решении соответствующих вопросов. С одной стороны, возникает ситуация в рамках которой, государство, как собственник государственных ВУЗов, находится в стороне от решения вопросов структурирования ВУЗа, делегируя свои полномочия руководителю ВУЗа. С другой стороны, в компетенцию государства входят вопросы назначения руководителя ВУЗа, в том числе и негосударственного, что позволяет сохранить возможность влияния на процессы структурирования ВУЗа. В данном случае, субъекты государственного управления осуществляют влияние на объект управления (структуру ВУЗа) путем использования преимущественно механизмов государственного регулирования. Кроме того,

государство формирует нормативно-правовое поле, правила которого определяют содержание, динамику и направленность процессов структурирования. Тут мы можем вести речь о том, что приоритеты в использовании инструментария государственного управления смещены в сторону механизмов государственного управления.

Во-вторых, эффективность функционирования организационной структуры зависит от: соответствия структуры организации ее истинным целям и реальным функциям; степени корреляции формальных и неформальных связей между элементами организации; соответствия схем организационных структур традициям (корпоративной культуре) организации; взаимосвязи между компетенцией элементов системы и их местом в организационной структуре. По мнению А.Н. Асаула процесс построения организационной структуры включает в себя совокупность последовательно принятых решений по следующим вопросам: разделение труда и специализация; департаментизация и кооперация; организация связей между частями и их координация; определение масштабов управляемости и направлений, равно как и форм, контроля; иерархия и определение количества уровней управления; распределение прав и ответственности; установление степени централизации [7, 58 стр.]. В контексте содержания предложенного перечня возникает вопрос о персонализации субъекта управления процессом структурирования, а также возможности оценки его эффективности.

Содержание категории «структура ВУЗа», в контексте практического аспекта ее позиционирования, может быть раскрыто, в том числе, и в контексте информации расположенной на сайтах ВУЗов. Например, на сайте Национального технического университета «Харьковский политехнический институт» структура ВУЗа визуализируется через совокупность структурных подразделений, а именно: 24 основных факультета; Компьютерно-технологический колледж; Полтавский политехнический колледж; Центр дистанционного и доуниверситетского обучения; Подразделение международного сотрудничества; 93 кафедры; Учебно-методическое управление; Научно-исследовательская часть; докторантура и аспирантура; научно-техническая библиотека; Межотраслевой институт последипломного образования; Научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт «Молния»; Научно-исследовательский институт ионосферы; Центр новых информационных технологий; Научно-технологический и учебный и учебно-производственный центры; Военный учетный стол; Военный колледж сержантского состава; Музей; Лаборатория по изучению и сохранению историко-культурного наследия Украины и НТУ «ХПИ» [8]. Аналогичный по своему содержанию подход к визуализации содержания категории «структура ВУЗа» может быть рассмотрен в контексте устава ВУЗа. Например, в Уставе Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого содержание подраздела «Структура Университета» раскрыто через призму:

– самостоятельности в формировании своей организационной структуры, а также установлении штатного расписания (в границах определенных нормативно-правовыми документами полномочий);

- самостоятельности в определении численности работников в структурных подразделениях и осуществлении их приема на работу;
- структурных подразделений Университета (филиалы, представительства, отделения, факультеты, институты, центры, кафедры, подготовительные отделения и курсы и т.д.) [9].

Выше представленные подходы к определению содержания структуры ВУЗа, несмотря на их концептуальность и наличие юридического оформления (Устав ВУЗа, как правило, утверждается приказом профильного министерства, собственником) не реализуют в полной мере научную составляющую концепта «структура». Напомним, что содержание структуры раскрывается не только через внутренний состав системы, а и через связи между сущностями образующими систему, а именно через «совокупность устойчивых связей между множеством компонент объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе. Конфигурация и характер связей внутри системы и является ее структурой, остающейся неизменной при изменении состава элементов» [10, 346 стр.]. Таким образом, именно «конфигурация и характер связей внутри системы» являются стержневым концептом в определении содержания структуры, а следовательно и объектом воздействия со стороны субъектов управленческой деятельности. Относительно верное, с научной точки зрения, представление структуры ВУЗа представлено на сайте Одесского национального политехнического университета. Несмотря на сравнительно упрощенную визуализацию содержания соответствующей категории, структура Университета отражает наиболее значимые иерархические связи, а именно демонстрирует подчиненность структурных подразделений тому или иному руководителю [11].

Принимая во внимание содержание выше представленного материала, можем сформулировать такие основные выводы.

1. Под структурой ВУЗа следует понимать совокупность фиксированных между элементами системы ВУЗа (линейные и функциональные подразделения; персонал ВУЗа) устойчивых связей, которые определяют иерархию их позиционирования (по направленности; по силе проявления; по интегрированности в систему управления и взаимодействия; по длительности осуществления и т.д.), а также обеспечивают идентичность и целостность, как самой системы ВУЗа, так и ее структурных элементов. В самом упрощенном варианте, структура ВУЗа может быть представлена через совокупность внутриорганизационных связей отраженных в системе структурных подразделений ВУЗа. Сформулированное нами определение является вполне универсальным, а следовательно, может быть использовано для раскрытия содержания организационных структур практически любого из видов своего оформления.

2. Формирование структуры ВУЗа (структурирование) должно осуществляться с учетом: институциональных норм и правил, регламентирующих структуризацию ВУЗа; специфики учебного заведения, а также степени сложности и однородности, выполняемых его персоналом функций; соотношения централизации и децентрализации, а также количества

иерархических уровней существующих в системе управления ВУЗом; количественных и качественных характеристик трудового потенциала ВУЗа, а также степени их использования в пределах основных направлений деятельности; цели, миссии и задач учебного заведения; состава линейных и функциональных единиц ВУЗа, а также взаимосвязей, как между структурными подразделениями ВУЗа, так и между непосредственно трудовой деятельностью и выполняющим ее персоналом; полномочий и функций персонала, а также особенностей его поведения; доминирующей религиозно-культурологической системы норм и правил; методов воздействия на поведение персонала; количества и качества информационных каналов.

3. Компетенция государства в формировании структуры ВУЗов ограничивается созданием и поддержанием эффективного функционирования (своевременная корректировка содержания соответствующей системы и используемых для этого механизмов государственного управления) институциональной системы, нормы и правила которой, определяют наиболее общие (программные) принципы построения организационной структуры. Таким образом, инструментарий влияния государства на формирование структуры ВУЗов может быть рассмотрен преимущественно в контексте механизмов государственного управления, наиболее приоритетными к использованию среди методов которых, по нашему мнению, являются нормативно-правовые, финансово-экономические, административно-организационные, научно-методические и информационно-образовательные.

Представленные выше выводы, исходя из сложности содержания и многогранности проявления проблематики государственного управления структурированием ВУЗа, не могут претендовать на полную научную объективность и репрезентативность, а поэтому должны рассматриваться научным сообществом лишь как элемент дискуссии вокруг вопроса определения места и роли субъектов государственного управления в функционировании и развитии системы высшего образования. Среди перспективных направлений обсуждения данной проблематики, следует обратить внимание на те из них, которые касаются проблем изучения опыта постарения ВУЗами эффективных структур, а также условий их устойчивого развития.

Список использованной литературы

1. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие / Райзберг Б.А. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 384 с.
2. Об'єкт державного управління (Одінцова Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін.) // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 487
3. Домбровська С.М. Вдосконалення вищої освіти України як одна з прерогатив держави [електронний ресурс] / С. М. Домбровська. // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2011_1_12.pdf

4. Аверьянов А.Н. Системное познание мира / Аверьянов А.Н. – М.: Политиздат, 1985. – 263 с.
5. Алексеев П.В. Философия / П.В. Алексеев, А.В. Панин. – М.: Проспект, 2003. – 608 с.
6. Мильнер Б.З. Теория организации: учебник / Мильнер Б.З. – М.; ИНФРА-М, 2008. – 797 с.
7. Асаул А.Н. Формирование и оценка эффективности организационной структуры управления в компаниях инвестиционно-строительной сферы / Асаул А.Н., Асаул Н.А., Симонов А.В. – СПб.: ГАСУ, 2009. – 258 с.
8. Структура НТУ «ХПИ» [электронный ресурс] / НТУ «ХПИ» // Национальный технический университет «Харьковский политехнический институт». – Режим доступа: <http://www.kpi.kharkov.ua/ru/home/structura/>
9. Устав федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого» [электронный ресурс] / Организационные документы // Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого. – Режим доступа: <http://www.spbstu.ru/university/organizational-documents/charter/>
10. Краткий психологический словарь / (Ред.-составитель Л.А. Карпенко; под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского). – Ростов-н/Д: «Феникс», 1998 – 431 с.
11. Структура по адміністративному підпорядкуванню [електронний ресурс] / Про ОНПУ: структура // Одеський національний політехнічний університет. – Режим доступу: <http://opu.ua/about/structure>